



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Grondwet en verworvenheden

Kuypers, G.

Citation

Kuypers, G. (1966). Grondwet en verworvenheden. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(2), 89-100. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450049>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450049>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

tien als levende mensen voor ons.’⁶ Zij verwierpen de uitbreiding van de Tweede Kamer, die in verband met haar internationale werk nodig werd geoordeeld.

Zestig jaar na Krabbe, vat de Proeve dit oude thema weer op. Niet door grondwet en wet radicaal gelijk te schakelen. Ook niet door de procedure tot herziening van de grondwet te vereenvoudigen. Het échec met de grondwetskamer moedigt niet tot herhaling aan. Doch wel door de inhoud van de grondwet te beperken ‘tot het minste wat in de gegeven omstandigheden mogelijk is.’ Aan de ontwikkeling van het constitutionele recht wordt grotere speelruimte gegeven. Meer dan thans wordt de nadere bepaling van het constitutionele bestel overgelaten aan de actuele staatkundige besluitvorming. Opzet van de Proeve is m.a.w. er toe bij te dragen: ‘dat de politieke inbreng niet verstrikt geraakt in de technische complicaties van de constitutionele problematiek.’⁷

De Proeve verlegt het accent naar de wetgever — dus ook naar de Staten-Generaal. Bepaald een tekort is, dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de actuele discussie over het prestige-verlies van het parlement en het in vele opzichten niet meer zo goed functionerend politiek bestel. Los daarvan zou herlezing van Struycken al tot studie aanleiding hebben moeten geven. In zijn opstel over de waarde van de grondwet, schreef hij nl. ook al over: de waardedaling van het parlementaire meerderheidsbesluit als gevolg van de vervorming van de politiek tot een openlijk ‘game of interests’ met bewuste speculatie op het eigenbelang der kiezers; verdringing van het ‘government by free discussion’ door het ‘government by parliamentary machine and caucus’; het ‘do-ut-des’-systeem der fractieregering; de daling van het beschavingspeil der volksvertegenwoordiging en de vrees voor de ‘money power’ — te nauw contact tussen betrekkelijk arme politieke leiders en vertegenwoordigers der haute finance.⁸ Allemaal klachten, waarmee men het niet eens behoeft te zijn. Maar die de politicologie ook niet mag negeren bij een voorstel tot uitbreiding van de werkingssfeer van het parlement.

⁶ G. v. d. Bergh, *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, 3e bundel, 1957, p. 43.

⁷ *Proeve*, pp. 32-34.

⁸ Struycken, p. 31.

door G. Kuypers

Sommige mensen menen, dat het maken van een grondwet voornamelijk een kwestie van formuleren is. Dat is ook zo. Maar wel onder één voorwaarde: dat men van te voren goed weet waartoe men een grondwet maakt. Het is als met houtbewerking. Dat is voornamelijk een kwestie van snijden. Maar wat er te voorschijn komt, hangt van ons doel af. Wat willen wij er mee? Musiceren, vissen, zitten of droge voeten houden? Van ons doel zal afhangen of het hout in onze handen een blokfluit, een dobber, een stoel of een klomp wordt. Maar het is en blijft voornamelijk een kwestie van goed snijden, dat is juist.

Ook een grondwet is een maaksel van mensen. Dat wil zeggen: ook een grondwet maken we niet voor niets. Zij dient ergens voor. Misschien is het doel van een grondwet in het ene tijdsgewricht een ander dan in het andere. Of in het ene land een ander dan in het andere. Ach, dat is eigenlijk wel zeker. De Amerikaanse ‘founding fathers’ van 1778 stond bepaald iets anders voor ogen dan de Nederlandse ‘negen-mannen’ van 1844 en de Russische ‘dekabristen’ van 1825 trachtten met hun ontwerp natuurlijk iets heel anders te verwezenlijken dan de Duitse ‘Sachverständigen von Herrenchiemsee’ van 1948. Men kan zich verder afvragen, of één en dezelfde grondwet misschien niet meer dan één doel dient. Waarschijnlijk wel. Al zal in dat geval het ene doel centraler zijn dan het andere. Maar — en daar gaat het om — zonder doel is een grondwet nooit. Gesteld voor de taak een nieuwe Nederlandse grondwet op te stellen, dienen wij ons dus af te vragen: ‘Wat is in deze dagen ten onzent het doel van een grondwet?’

De auteurs van de ‘Proeve van een nieuwe grondwet’ hebben deze prealabele vraag zeker niet expliciet behandeld. Wel, zoals meer geschiedt, impliciet. Incidentele doelomschrijvingen sluipen het betoog in, waar gesproken wordt van het ‘karakter’ van de grondwet, de ‘opzet’ van het ontwerp, de ‘betekenis’ van voorgestelde artikelen en der gelijke. Zo zou men uit verspreide tekstplaatsen kunnen afleiden, dat volgens de auteurs een grondwet ten doel heeft ‘voldoende informatie’ te geven (p. 23); ‘stimulansen voor wetgeving te scheppen (p. 27); ‘algemene politieke strijdpunten te beslechten’ (p. 28); te registreren ‘hetgeen bij de rechtsgenoten leeft’ (p. 31); ‘aan te sluiten bij de hedendaagse beweeglijkheid van de verhoudingen en ontwikkelingen’ p. 32); ‘beperkingen aan het overheidsoptreden’ te stellen (p. 35); ‘regels te geven, die voor de staatkundige samenleving van het Nederlandse volk noodzakelijk’ lijken (p. 40); ‘een grotere waarborg voor de burger’ te bieden dan andere rechtsregels doen (p. 51).

Zonder twijfel heeft elk der geciteerde doelelementen een zekere gelding. De meeste doelstellingen zijn meerledig, waarom zou die van een grondwet het niet zijn? Maar ook in de meerledige doelstelling van een en hetzelfde instrument gaat toch gemeenlijk een centraal element schuil, een hoofddoel of een uiteindelijk doel. De vraag kan en moet dus worden gesteld: 'Wat is onder deze doelelementen het centrale? Waarvoor dient onze grondwet in de eerste plaats?'

Natuurlijk *niet*: voor het geven van voldoende informatie over de grondtrekken van onze staatsinrichting; dat kan ook met een geïllustreerde folder. Ook *niet*: voor het stimuleren van de wetgever; daarvoor is de ijver van ambtenaren, pressiegroepen en partijen een beter middel. Helemaal *niet*: het aansluiten bij de hedendaagse beweeglijkheden; want als het daarom ging kon men beter de grondwet afschaffen en zo mogelijk de wetgever ook nog. Dichter bij het centrale doel komt men m.i. met omschrijvingen als 'registreren hetgeen bij de rechtsgenoten leeft' 'beperkingen stellen aan het overheidsoptreden', 'regels geven die voor de staatkundige samenleving noodzakelijk lijken', 'de burgers een grotere waarborg geven dan andere rechtsregels doen'.

Ik zou het aldus willen formuleren. Het centrale doel van een nieuwe Nederlandse grondwet is en moet zijn het behoud van die resultaten van (vaak eeuwenoude) politieke strijd, die geacht kunnen worden in Nederland algemene aanvaarding te hebben gevonden en die voor het overgrote deel van het volk zulk een grote en blijvende waarde bezitten, dat zij verdienen door rechtsvoorschriften van bijzondere aard te worden beveiligd.¹ Kort geschreven: de grondwet is er om verworvenheden te waarborgen. Hiermede volkomen verenigbaar, hoewel nevengeschikt, is het doel om in de grondwet een informatief beeld te ontwerpen van wat het is, wat het volk van zulk een grote en blijvende waarde voor zijn samenleving acht.

Een dergelijke precisering van de doelstelling heeft men nodig, wil men niet de kans lopen als een klomp te voltooien wat men als een blokfluit begon. Waarmee ik geenszins wil zeggen, dat een Nederlandse grondwet een symfonie moet zijn, een nationaal symbool, een ongekroonde koning, een geschreven vlag, een volkslied in paragrafen of iets van die aard. Maar als de grondwet iets moois te vermelden zou hebben, dan moeten wij ons niet schamen het haar te laten zeggen. Wij preutse Nederlanders zullen echt geen grondwet maken om er trots op te zijn . . . maar daarom zou het nog wel mogen.

Hoewel mijn doelomschrijving niets verrassends bevat en nauwelijks

¹ 'Beveiliging' onderstelt een zeker gevaar. Ik laat de vraag, of verworvenheden in Nederland de beveiliging van het 'tweederde' behoeven, buiten beschouwing. Tekenend is wel dat het Britse parlement de menselijke waardigheid zou kunnen aantasten met gewone meerderheid van stemmen en het Duitse zelfs niet bij unanimitéit.

afwijkt van de incidentele doelomschrijvingen welke men aantreft in de Proeve, vloeien er toch consequenties uit voort, die niet getrokken worden door de Proeve. Ik wil er een paar behandelen, zulks ter inleiding van een betoog over de kwestie der sociale grondrechten.

Daar is allereerst de vraag omtrent de gewenste omvang van de grondwet. Natuurlijk is er aanleiding voor bekorting, vereenvoudiging, modernisering. Maar waarom de inhoud van de grondwet beperken 'tot het minste dat in de gegeven omstandigheden mogelijk is' (p. 32)? Zou men zich verenigen met de door mij gegeven doelstelling, dan zou men juist proberen de grondwet uit te breiden tot het *meeste* dat in de gegeven omstandigheden mogelijk is, terwijl dat meeste vanzelfsprekend van normatieve aard moet zijn. Immers, hoe groter het aantal der zaken, die in ons land algemeen aanvaard zijn en voor de overgrote meerderheid van het volk een grote en blijvende waarde bezitten, hoe verheugender. Ik moet hierbij terloops opmerken, dat ik niet begrijp waarom de auteurs als alternatief op hun 'methode van de beperking' zien de 'methode van de gelijkschakeling', nl. van de grondwet met een gewone wet. Dit lijkt mij beslist een geheel ander hoofdstuk.

Dan is er de kwestie van het beslechten van algemeen politieke geschillen. De Proeve verwacht een 'politieke inbreng in de discussie' (p. 34). Van welke aard zal die inbreng zijn? Is een algehele grondwetsherziening de gelegenheid om alles te gaan oprakelen, waarover verschil van mening mogelijk is? Ik dacht van niet. Onder de genoemde doelstelling zijn grondwetten er niet om politieke geschillen op te lossen, maar om aanvaarde oplossingen te registreren en te verduurzamen. Nu moeten we wel onderscheiden. Er zijn gevallen — en ze waren vroeger talrijker dan nu — waarin de grondwet zelve aan een voorgestelde oplossing in de weg staat, zodat de politieke strijd zich wel op grondwetswijziging moet richten. In die gevallen — men denke aan het kiesrecht — lijkt het alsof de grondwetsherziening zelf de oplossing is, maar dat is niet zo, zij is de opruiming van het obstakel voor de oplossing. Voor hen die denkbeelden voorstaan van een dergelijke aard — voorstanders van een republiek, van een één-kamerstelsel, van een verkozen minister-president — is een algehele grondwetsherziening dan ook zeker de gelegenheid om grote activiteit te gaan ontplooien. Maar dat put de politieke discussie rondom de grondwet beslist niet uit. Er is namelijk zeer veel politieke strijd die zich beweegt op het niveau van wetgeving en bestuur en die in het geheel geen grondwetswijziging behoeft om beslecht te worden omdat niets in de grondwet zich tegen de aanvaarde oplossing verzet. En wanneer een politiek strijdpunt ten tijde van een grondwetsherziening nog niet beslist is door de wetgever — gewone meerderheid van stemmen — heeft het weinig, zo geen enkele, zin er een strijdpunt voor de grondwetsherziening — twee-derden der stemmen — van te maken. Ik denk bij voorbeeld aan een recht van vermogensaanwaddeling. Waar de politieke discussie bij de grondwetsherziening ech-

ter wel een strijdpunt van moet maken is, welke van de oplossingen welke in het verleden door wetgeving en bestuur aanvaard zijn, waardevol en duurzaam genoeg zijn, om thans grondwettelijke status te krijgen.

In de derde plaats een enkel woord over wat de auteurs van de Proeve noemen 'de versterking van het normatieve karakter' van de grondwet door het niet (meer) opnemen van 'programmatische en niet-juridische bepalingen' (p. 35). Het zelfde wordt ook aldus uitgedrukt: 'Het karakter van het ontwerp brengt mee, dat geen bepalingen zijn opgenomen, die een omschrijving geven van de doeleinden van staatsactiviteiten' (p. 287). Ook onderschrijven de auteurs een uitspraak van prof. mr. A. Anema van 1937: 'Zij (de grondwet) behoort daarom enkel bindende rechtsregels te bevatten, geen algemene beginselverklaringen, die tot niets binden' (p. 40).

Inderdaad is een grondwet iets anders dan een programma. Ik ben het eens met de Proeve... en met Stalin 'dat een grondwet niet verward moet worden met een programma' en stel met laatstgenoemde: 'Terwijl een programma spreekt over wat nog niet is en wat nog bereikt en veroverd moet worden in de toekomst, moet een grondwet spreken over wat is en wat nu reeds bereikt en veroverd is, in het heden.'² Verder ben ik het ook volledig eens met mijn leermeester Anema, dat een grondwet enkel bindende rechtsregels behoort te bevatten. Maar hier eindigt deze consensus.

Zo sta ik al wat huiverig tegenover de door Anema bij wijze van tegenstelling gemaakte toevoeging: '... en geen algemene beginselverklaringen, die tot niets binden.' Immers, een grondwet staat vol algemene beginselverklaringen en men kan wel van vele grondwetsbepalingen zeggen, dat zij tot niets binden. Maar dat mocht niet van Anema, want rechtsvinding was geen algebra. Nu, als het geen algebra is, dan kan men zeggen dat zelfs de meest algemene beginselverklaring altijd wel tot iets bindt. Zij kan bijvoorbeeld voorschrijven, dat de wetgever iets moet doen in de toekomst. Zo'n bepaling is dan niet alleen normatief, maar beslist ook programmatisch. In feite was de grondwet van Thorbecke hoogst programmatisch van inslag, maar daarom nog bepaald geen juridisch misbaksel. Ik deel de begripstegenstelling 'programmatisch—juridisch' dus geenszins. Maar ik herhaal, dat een grondwet tot iets moet binden. Daarom heb ik persoonlijk wèl bezwaren tegen die vroegere grondwetsbepalingen, welke in algemene zin iets mogelijk maakten zonder er toe te verplichten (administratieve rechtspraak in 1887 en lichamen met verordenende bevoegdheid in 1922!). Ik weet wel, dat ze opgenomen werden wegens twijfel omtrent de grondwettelijkheid-voor-het-geval-dat (in de regel had de Nederlandse Juris-

² J. W. Stalin, *Vraagstukken van het Leninisme*, 11e uitgave, Moskou, 1947, p. 514.

tenvereniging er over vergaderd), maar ja, er is zo veel twijfel mogelijk. Dergelijke bepalingen horen onder de door mij genoemde doelstelling niet in een grondwet thuis. Al is dus een grondwet wat anders dan een programma, daarom kan een grondwet nog wel programmatische artikelen bevatten, alleen ze moeten bindend zijn. Men moet naar mijn mening een grondwetsartikel nimmer schrappen of weren op de enkele grond dat het programmatisch is. Misschien wordt het voorgaande wat duidelijker in het volgende.

De auteurs van de Proeve plegen zich ook aldus uit te drukken, dat de grondwet geen omschrijvingen behoort te geven van de 'doeleinden' van staatsactiviteiten. Op dat punt verschil ik met hen sterk van mening. Want wat is een 'doeleinde'? De term is uiterst moeilijk te definiëren, maar hij komt in de staatswetenschappelijke taal te frequent voor en speelt er een te belangrijke rol, dan dat men het onbeproefd mag laten. Ziehier mijn poging. Een doel is een situatie die bereikt moet worden. Het lijkt wat simpel. Maar als men hiermede accoord gaat, zal men moeten toegeven, dat reeds artikel 1 van de Proeve een 'omschrijving van een doeleinde van staatsactiviteit' geeft: 'Aan allen die zich in Nederland bevinden wordt gelijke bescherming van persoon en goed verleend.' Immers, dit is niet anders dan de omschrijving van een situatie, die bereikt moet worden. Het is slechts één aspect van het veelomvattende beeld der door de grondwet gewenste en gewaarborgde politieke samenleving.

Het voorbeeld leert meer. Dit doel is een situatie, die *vandaag* bereikt moet worden. En ook kan worden. En ook morgen bereikt moet worden en kan worden. En elke dag opnieuw. Zo'n doelstelling zou men duidelijkheidshalve een 'verworvenheid' kunnen noemen. Daarvan wel te onderscheiden zijn omschrijvingen, die wij eveneens doelstellingen noemen maar die situaties omschrijven welke *in de toekomst* bereikt moeten worden. En ook niet eerder bereikt kunnen worden. Van dit type is op een gegeven moment een doelstelling als 'Gelijke beloning voor gelijke arbeid'. Ook hier is het doel een gewenste situatie, die men besloten heeft te verwezenlijken, maar dat kan niet van vandaag op morgen. Men kan nog niet zeggen, dat het gewenste al werkelijk verworven is. Dergelijke doelstellingen zou men als 'programapunten' kunnen aanduiden.

Wil men programapunten uit de nieuwe grondwet weren, dan kan ik daar wel mee instemmen. Niet echter omdat dit een juridisch vereiste zou zijn, maar omdat de harde kern van een grondwet uit verworvenheden moet bestaan. Ik zie in onze dagen slechts aanleiding voor één programmatisch element, maar daarover straks. Men werpe dus met de programapunten niet de doelstellingen overboord, want dat kunnen zeer wel verworvenheden zijn. Jammer, dat dit in de Proeve gebeurt.

Zo schrapt de Proeve artikel 208 van de bestaande grondwet: 'Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.' Al

te erg is dat niet, want hetgeen hier gewaarborgd werd heeft die waarborg minder nodig dan weleer. Maar de aangevoerde gronden der schrapping deugen niet (p. 287). Het artikel zou niet normatief zijn (men denke echter eens aan de tijd waarin het werd ingevoerd: het verplichtte toen zeker wel tot iets en het verplicht thans zeker niet tot minder). Het artikel omschrijft een doeleinde van staatsactiviteit (maar dat doen er zo veel). Voor mij blijft dit artikel in eerste instantie dus even staan. Er moet ongetwijfeld iets meer gebeuren, maar wat? Ik denk aan het volgende.

Er is een tijd geweest, waarin het een gebeurtenis was wanneer een onderwerp tot voorwerp van de aanhoudende zorg der regering werd verklaard. Telkens kwamen er van die 'voorwerpen' bij. En nu is dan een stadium bereikt, waarin men zich kan afvragen, wat eigenlijk *niet* een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is. Al die voorwerpen in een grondwet opsommen is ondoenlijk, al was het alleen maar wegens de status- en prestigeconflicten die zulk een werk zou uitlokken (proeve dáárvan op p. 34 der Proeve). Er is echter wel iets te zeggen voor één nieuwe, algemene formule als die welke ik ontleen aan de troonrede van 1960: 'Een maatschappelijke en bestuurlijke orde die de mens in staat stelt zich zo goed mogelijk te ontplooiën, is het voorwerp van de aanhoudende zorg der regering'. Hier wordt in weinig woorden samengevat wat in wezen een grote verworvenheid is en wat reeds gelet op het nevendoeel der informativiteit der grondwet vermelding verdient. Zo'n formule is voorts bijzonder normatief, d.w.z. verplichtend. Zij kan zowel het moderne levensgevoel aanspreken ('ontplooiën') als de nodige historische reminiscenties wekken ('voorwerp van aanhoudende zorg') en . . . elke regeringsinstantie vindt zich zelf erin terug. En wat als plicht der overheid wordt samengevat in één formule, kan als rechten der burgers worden uitgewerkt in meerdere formules.

Zo kom ik dan tot mijn eigenlijke onderwerp: de dusgenoemde sociale grondrechten.

De Proeve stelt, dat de sociale grondrechten tot de grondslagen van de samenleving behoren, dat het vrijheidsideaal de aanvulling van het gelijkheidsideaal nodig heeft en dat een grondwet een verwijzing naar de sociale rechten van de mens niet kan missen (p. 139). Een klaroenshoot! Maar nu. 'Het is overbodig deze rechten, voorzover zij reeds in het nationale rechtsstelsel zijn geïntegreerd, alsnog uitdrukkelijk in de grondwet te formuleren.' Dit verbaast mij, want waar hebben we dan een grondwet voor? Wanneer deze argumentatie enige zin had, behoeften we de klassieke vrijheidsrechten (drukkers, godsdienst, onderwijs en dergelijke) ook niet in de grondwet te verankeren. Kortom, dan was een grondwet overbodig . . . tenzij men haar opvat als een museum van staatkundige oudheden.

'Sociale grondrechten, die nog niet in de wetgeving zijn opgenomen hebben in de eerste plaats een politieke betekenis,' zo gaan de auteurs

verder en dat is juist. Dit zijn dan ook geen verworvenheden. Men kan zich zelfs afvragen, of het niet ietwat verwarrend is ze 'rechten' te noemen. De verwarring is in elk geval evident in hetgeen terstond volgt: 'Alleen al om die reden kan een opsomming van deze rechten in de grondwet beter achterwege blijven; het zou een catalogus worden van programmapunten voor de wetgever.' Wat er ook zij van de terminologie, hier wordt hetgeen wel recht is met hetgeen niet recht is over één kam geschoren als niet-vermeldenswaard. En wat de terminologie betreft: hier wordt als programpunt gedoodverfd wat wellicht allang geen programpunt meer is doch verworvenheid, het is immers allemaal doelstelling! 'Daar komt dan nog bij dat het moeilijk is te een goede formulering te komen.' Dat is geen wonder, want goed formuleren is inderdaad bijzonder moeilijk, maar het wordt ondoenlijk als men vergeet waarvoor men formuleert en als men onzuiverheden in de begripsvorming toelaat.

Een opsomming van de sociale grondrechten blijft dus in de Proeve achterwege. Maar — en hoort hoe de *fanfare* een *charade* wordt — 'om aan de wensen met betrekking tot de materie van de sociale grondrechten zoveel mogelijk tegemoet te komen', wordt één artikel voorgesteld, luidende: 'De wet stelt regels vast omtrent de maatschappelijke rechten van de ingezetenen.' Dit artikel, genummerd 69, vindt dan geen plaats in het prominente eerste hoofdstuk, 'Grondrechten', maar wordt opgeborgen bij de bijzondere bepalingen van het vijfde hoofdstuk, 'Wetgeving en Bestuur'. Dit brengt met zich, dat het voorgestelde artikel niet behoort tot de grondwetsbepalingen, waaraan wettelijke voorschriften kunnen worden getoetst door de rechter (zie artikel 78 lid 2 van het ontwerp); dat kan ook niet, want — van normatief gesproken! — welk houvast zou de rechter aan zo'n tekst hebben? Trouwens, de wetgever die nu aan het werk wordt gezet, zal het ook niet gemakkelijk krijgen, want wat zijn 'de maatschappelijke rechten'?

De toelichting helpt de wetgever geen stap verder: 'Door te spreken van 'de' maatschappelijke rechten beoogt het artikel niet de wetgever op te dragen maatschappelijke rechten te vestigen en te regelen, maar houdt het artikel een grondwettelijke erkenning in van de maatschappelijke rechten van de mens' (p. 160). Een negatieve opdracht dus en wéér: 'de' maatschappelijke rechten alsof iedereen begrijpt waar het om gaat. Begrijpen de auteurs het zelf wel? Hun waarschuwing inzake het 'vestigen' van maatschappelijke rechten wijst er niet op. Zijn ze ook hier hun eigen opmerking, dat sommige al 'in het nationale rechtsstelsel zijn geïntegreerd', weer vergeten?

Het ontbreekt de stellers niet aan scherpzinnige impliceertechniek: in plaats van 'de wet regelt' is 'de wet stelt regels vast' gekozen. Dit brengt tot uitdrukking, dat de wetgever niet wordt opgedragen — weer negatief — de materie 'uitputtend te behartigen', alsook dat de te treffen regelingen 'een zeer uiteenlopend karakter kunnen dragen' (p. 160). Ik ben

geneigd deze clementie uit te leggen als de mildheid van iemand, die een ander iets opdraagt omdat hij er zelf niet toe in staat is, hoewel het wel van hem verwacht mocht worden. Een andere verklaring zie ik niet. De auteurs laten ons ten aanzien van hun 'Wet op de Maatschappelijke Rechten' geheel in het duister. Wij weten niet eens, welk karakter die wet zal hebben. Het is alsof de grondwetgever de wetgever aan het werk zet, zoals hij een eeuw terug deed toen hij het recht van vereniging en vergadering erkend had. Maar toen ging de grondwettelijke erkenning aan de wettelijke regeling vooraf (bovendien was duidelijk wát de grondwet erkende!). Wellicht hebben de auteurs van de Proeve zich niet los kunnen maken van de historie der oude vrijheidsrechten: programpunt, grondwettelijke erkenning, wettelijke regeling. De sociale grondrechten vertonen echter merendeels een andere ontwikkeling: programpunt, wettelijke regeling . . . grondwettelijke erkenning!

Mijn conclusie is, dat het voorgestelde artikel 69 een monstrum is en vervallen moet. Mijn voorstel is, in de grondwet 'de' maatschappelijke rechten stuk voor stuk te formuleren, zoals ook 'de' vrijheidsrechten stuk voor stuk geformuleerd zijn. Het grondwetsdoel vergt, dat wij ons daarbij beperken tot de maatschappelijke rechten, die al gevestigd zijn. Anders gezegd: wij dienen inderdaad geen programpunten in de grondwet op te nemen, alleen onze sociale verworvenheden, maar die dan ook allemaal. Ik dacht, dat men daarbij als volgt te werk moet gaan. Allereerst moeten wij aan de hand van een heuristische definitie ('heuristisch' omdat men er iets meer kan 'vinden') trachten na te gaan, wat zo al een specifieke maatschappelijke recht kan zijn. Vervolgens dienen wij de Nederlandse wetgeving te onderzoeken om te zien wat voor maatschappelijke rechten, aldus gedefinieerd, bij ons reeds gelding hebben. Daarna moet beslist worden, welke van die geldende maatschappelijke rechten waard zijn in de grondwet verankerd te worden. En dan ten slotte het moeilijke werk van het vinden der juiste grondwetsformuleringen.

(1) In de Proeve vindt men meer dan één omschrijving van wat sociale grondrechten eigenlijk zijn. Het zijn 'de rechten die de (economische) staketsels opruimen die tussen de mens en zijn vrije ontplooiing staan' (p. 28). Het zijn 'de rechten van de mens en de groep op een daadwerkelijke overheidsbemoeienis' (p. 137). Ik neem die omschrijvingen gaarne over en zou ze willen verenigen tot de volgende heuristische definitie: 'Maatschappelijke rechten zijn aanspraken van mensen en groepen op een daadwerkelijke overheidsbemoeienis, welke strekt tot het opruimen van staketsels die tussen de mens en zijn ontplooiing staan. Op de vervanging van de term 'recht' door de term 'aanspraak' kom ik terug.

Onder zulk een definitie vallen rechten en aanspraken (als ze bestaan dus!) op arbeid; op vakantie; op onderwijs; op geldelijke verzorging bij ouderdom, ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid; op bijstand; op medische verzorging; op medezeggenschap in het bedrijf; op winst-

deling; op subsidie voor individuele en collectieve activiteiten van verschillende aard; op waardevast pensioen; op minimum-loon; op de uitoefening van beroep of bedrijf³ enzovoorts.

(2) Vraagt men vervolgens, welke van dergelijke rechten hedentendage naar Nederlands recht werkelijk bestaan, dan luidt het antwoord: vrijwel geen enkel. Althans niet in de globale omschrijving, welke hier gegeven werd ter bepaling van de gedachten. Er is geen recht op arbeid, er is geen recht op winstdeling, er is geen recht op de uitoefening van beroep of bedrijf. Maar van de meeste der genoemde rechten is in onze Nederlandse wetgeving wel degelijk iets verwezenlijkt en soms zeer veel. Er is iets en soms zeer veel op het gebied van het onderwijs, de subsidiëring, de oudedagsverzorging, de bijstand, de medezeggenschap, de vakantie, de medische verzorging, ja zelfs op het gebied van de uitoefening van beroep of bedrijf. Zeker, vele van die rechten en aanspraken worden niet genoten door 'de mens', dat wil zeggen door iedereen, maar dat zal aan tal van maatschappelijke rechten altijd inhaerent blijven. Het behoeft in het geheel niet te verhinderen, dat de rechten van hen die ze wel hebben, in de grondwet worden vastgelegd. Evenmin behoeft het een bezwaar te zijn, dat ten onzent vele aanspraken wettelijk geformuleerd zijn als aanspraken uit 'verzekering'; integendeel, het is zeer fraai als men kan zeggen, dat rechten 'verzekerd' zijn; immers, wanneer dan de grondwet verzekert dat ze verzekerd blijven, zullen in elk geval de financiële risico's van zo'n politieke 'herverzekering' beperkt zijn.

Een enkel woord over het recht op onderwijs. Daar spreken we nooit over. Maar wordt het niet eens tijd? Is dit nu een verworvenheid of niet? Het moet op zijn minst mogelijk zijn, om eindelijk eens als recht van de burger te concipiëren, wat de wetgever drie-kwart eeuw geleden gepresenteerd heeft als zijn plicht.

Ik moet wel even uitweiden over die 'aanspraak op subsidie'. Eerst dit: het is natuurlijk een wonderlijke zaak, dat belastingen ten behoeve van 's rijks kas volgens de grondwet alleen geheven kunnen worden ingevolge bij de wet te stellen regels, maar dat subsidies uit die kas uiteindelijk hun weg kunnen gaan zonder enige openbare regeling van welke aard ook. Ik weet wel, hoe onnoemelijk complex deze materie is en dat zelfs een overzicht van de subsidiestelsels nauwelijks te verkrijgen is. Maar wij moeten ook beseffen, dat het 'subsidie', na het 'voorschrift' het belangrijkste instrument geworden is in de handen ener moderne overheid en dat deze daarmee het aangezicht van een volk verandert. Er is mijns inziens alle aanleiding voor een goed doordachte wettelijke regeling. Hier moet, dacht ik, de wetgever wel aan het werk, hier is het

³ Hier dus niet bedoeld als vrijheidsrecht in de zin van recht tegenover de overheid (daarover zou ook wel iets te zeggen zijn, maar dat valt buiten mijn onderwerp), doch als maatschappelijk recht in de zin van aanspraak op overheidsbemoeienis ter bescherming van de uitoefening van het beroep of bedrijf.

werk nog níét gedaan. 'Subsidiën uit 's rijks kas worden alleen verstrekt ingevolge regels bij de wet te stellen': zo'n grondwettelijke opdracht heeft de wetgever natuurlijk niet per se nodig, maar misschien zou zij een aansporing kunnen zijn waaraan hij zelf behoefte heeft . . . Het spreekt van zelf dat een Wet op de Subsidiëringen de materie niet uitputtend behoeft te behartigen en wel betrekking zal moeten hebben op overheidsactiviteiten van een zeer uiteenlopende aard.

Overigens is een Wet op de Subsidiëringen niet alleen denkbaar zonder grondwetswijziging maar ook zonder vestiging van een maatschappelijk recht. Bovendien zal men tegen de formulering van een grondwettelijke aanspraak op subsidie een spervuur van argumenten moeten verwachten: de nietszeggendheid van zulk een aanspraak, de uitholling van het rechtsbegrip, de onmogelijkheid ener algemene formulering, de onvergelykbaarheid der gevallen, de noodzaak van een slagvaardig beleid, de onjuiste verwachtingen die gewekt zouden worden, benevens een aantal rechtswetenschappelijke doctrines. Kortom, een suggestie om een 'aanspraak op subsidie' te construeren lijkt nauwelijks als serieus te beschouwen. Toch doe ik die suggestie maar eens en ik stel zelfs voor er een grondrecht van te maken. En wel om de volgende redenen.

Het schrijven van een nieuwe grondwet vraagt, zoals gezegd, een voorafgaande inventarisatie van al onze staatkundige verworvenheden. Ik beschouw nu — ben ik alleen? — als één van de voornaamste verworvenheden, die een land als Nederland in deze eeuw tot stand heeft gebracht, het feit, dat personen en groeperingen, die zich vrijelijk wijden aan positief te waarden activiteiten van de meest uiteenlopende aard — educatieve, economische, charitatieve, artistieke, wetenschappelijke, sociale, sportieve — onder bepaalde voorwaarden kunnen rekenen op geldelijke ondersteuning van overheidswege, zonder welke deze activiteiten niet zouden kunnen worden verricht zoals ze worden verricht. Men mag hierin zien wat men wil. Ik zie er een nooitgedachte realisering in van een oud bijbels beginsel: 'Ieder ontvangt naar behoefte.'

Intussen is dat subsidiewezen volkomen 'elementair' en 'natuurwüchsig' in ons staatsbestel ik mag wel zeggen binnengeslopen. Het ziet er dan ook hoogst chaotisch uit en dat heeft zijn nadelen. Het zit vol neveneffecten (die wij verzuimen te bestuderen); te veel voltrekt zich in het duister; soms is er te weinig zekerheid; soms zijn de procedures hinderlijk; soms ontbreekt het aan verantwoordelijkheid. Vandaar de noodzaak van een wet. Maar alle Nederlanders profiteren er van en het algemeen welzijn wordt op een onschatbare wijze gediend.

Mijn vraag is: moet nu de grondwet wèl spreken over onze kans om tegen onze wil te worden afgehouden van de rechter die de wet ons toekent (stel u voor), maar zwijgen over al die kansen die ons heden-tendage van staatswege geboden worden tot ontwikkeling van ons zelf en van anderen?

De Proeve merkt terecht op, dat de sociale grondrechten op twee manieren kunnen worden omschreven, namelijk als aanspraak van de burger en als een plicht van de overheid. Ik prefereer — althans voor de grondwet, niet voor verdragen — de eerstgenoemde constructie. Zo zijn ook onze vrijheidsrechten geformuleerd. Ja, zelfs 'bijstand' is thans zo geformuleerd. Verworvenheden spreken het meest in de gedaante van rechten. 'Aanspraak op subsidie': ik geef toe, dat het een onwennige gedachte is en dat er heel wat geclausuleerd zal moeten worden. Maar zoals het mogelijk is plichten te formuleren als rechten, zo moet het ook mogelijk zijn te formuleren als 'aanspraak-behoudens-voorwaarden' wat tot dusver het onbestemde karakter heeft van een soort 'zelfverplichting-op-voorwaarden' (want wat is een subsidie juridisch anders?). De eventuele onmogelijkheid van zulk een formulering kan eerst worden geconstateerd als serieuze pogingen het bewezen hebben. In dat geval zouden we kunnen volstaan met een door de grondwet voorgeschreven Wet op de Subsidiëringen . . .

(3) Aan de derde vraag — welke van de in onze wetgeving gevonden maatschappelijke rechten waard zijn in de grondwet te worden verankerd — ga ik korthedshalve met een enkel woord voorbij. Ik herhaal, dat niet naar het minimaal maar naar het maximaal mogelijke dient te worden gestreefd. Ik kan mij nauwelijks een maatschappelijk recht voorstellen, dat minder belangrijk zou zijn dan het door de Proeve overgenomen, oudheidkundig zeer interessante recht 'om verzoeken schriftelijk bij het bevoegde gezag in te dienen'.

(4) Ten slotte iets over het moeilijke en verantwoordelijke werk van het formuleren der te waarborgen maatschappelijke rechten. Het niet te veel en niet te weinig en niets verkeerd zeggen, het in gedachten houden van de samenhang tussen het gezegde met handvesten, conventies, declaraties, verdragen, wetten en arresten, dat alles moet overgelaten worden aan juristen. Toch vermeet ik mij een enkele suggestie te opperen.

Ik zeide al, dat het aanbeveling verdient om in de specifieke gevallen der maatschappelijke rechten in plaats van de term 'recht' de term 'aanspraak' te bezigen. Niet om een deftige term te vervangen door een populaire of een exacte door een wazige, maar alleen om een te algemene, historisch te zwaar belaste term te ruilen voor één die in de sfeer der maatschappelijke rechten precies past. In die sfeer is het begrip 'aanspraak' ook opgekomen. Arbeidsrecht en verzekeringswetgeving konden met de oude civielrechtelijke begripsvorming (b.v. 'Alle verbindtenissen ontstaan of uit overeenkomst of uit de wet') al lang niet meer uit de voeten. Een recht op pensioen wàs nog te zien als 'een voorwaardelijke verbintenis met tijdsbepaling', maar dan als één met zo veel tijdsbepalingen en zoveel voorwaarden (opschortende naast ontbindende, overigens allemaal te voorzien en te omschrijven), dat men maar liever van 'aanspraak' is gaan spreken. Het begrip is er niet minder juridisch om. Onze

moderne wetgeving zit vol 'aanspraken': het zijn niet anders dan zeer ingewikkeld geclausuleerde 'rechten'. De grondwet zou er goed aan doen deze taal over te nemen. Het zou ook een stimulans kunnen zijn voor een verjonging van de leer der subjectieve rechten.

Voorts moet bedacht worden, dat onder de gegeven doelstelling de grondwet niet ruimer dient te formuleren dan hetgeen op dit moment wettelijk geldt. Daarbij doet zich echter het probleem der veranderlijkheid voort en wat moeten wij daarmee aan? Ik stel mij bijvoorbeeld voor, dat de grondwet aan artikel 1 van de algemene bijstandswet deze bepaling ontleent: 'Aan iedere Nederlander, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, wordt bijstand verleend overeenkomstig bij of krachtens de wet te stellen regelen.'

Onze sociale wetgeving is wel tamelijk afgerond maar daarom nog niet onbeweeglijk geworden. Wat bijvoorbeeld, als de wet de bijstand zou uitbreiden tot de ingezetenen? Zou dan grondwetswijziging moeten volgen? Volstrekt niet. Grondwetten zijn er nu eenmaal niet om elk ogenblik gewijzigd te worden. Maar één keer in de twintig jaar mag het zich toch wel eens voordoen en bij die gelegenheid kunnen dan de sociale grondrechten worden bijgewerkt. Tot zolang is dan bijstand het recht van ingezetenen, die geen Nederlander zijn, en het grondrecht alleen voor Nederlanders. Wat echter indien de wetgever door 's lands financiën genoopt zou worden de werking van artikel 1 der algemene bijstandswet te beperken, bijvoorbeeld door schrapping van de woorden 'of dreigt te geraken'? Zou dat uitgesloten zijn behoudens grondwetswijziging? Inderdaad. Hier werkt nu de waarborg. Tenzij — en dit is een suggestie — men voor de maatschappelijke rechten het instituut van het 'Verfassungsändernde Gesetz' invoert: uitdrukkelijke wijziging bij een wet, aangenomen met ten minste twee-derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De waarborg is dan iets zwakker, maar het bezwaar van hen die zouden willen stellen dat de materie der sociale wetgeving zich niet leent voor grondwettelijke fixering, zou er door kunnen worden ondervangen.

Ik laat het hierbij. Politicologie zal onverbloemd geneigd zijn om zelfs een grondwet te beschouwen en te analyseren als een middel voor een doel. Het identificeren van doeleinden is haar eerste werk. Het smeden of toetsen van het middel aan de hand van dat doel haar tweede. Het grondwetsontwerp, dat de Proeve ons biedt, is inderdaad een minimum: knap maar dor. Het is alsof er vooral geen geestdrift mag worden gewekt. Maar, ik herhaal dat hier mijn argumentatie niet ligt. Mijn mening is, dat het grondwetsontwerp niet beantwoordt aan zijn doel. Het verzuimt verworvenheden te waarborgen die ons allen lief zijn. Ook de auteurs, ik twijfel daar niet aan. Wij moeten er met ons allen nog maar eens goed over nadenken.

KIESSTELSELEN EN PARTIJEN

door L. G. A. Schlichting

De terughoudendheid van de Proeve t.a.v. politieke strijdvragen, ook waar die actueel of zelfs dringend zijn, wordt vrijwel een alibi in haar voorstellen — of de afwezigheid ervan — terzake van het kiesstelsel en de positie der politieke partijen. Dat allerlei recente en verstrooide suggesties er geen neerslag of echo in hebben gevonden, is begrijpelijk. Maar het ontbreken van enigerlei concrete benadering kan velen teleurstellen.

Een commentaar kan zich slechts aan enkele onaanzienlijke tekstwijzigingen vasthechten.

Wat het partijwezen betreft neemt de Proeve niets over van het voorstel der Staatscommissie-Van Schaik van 1954 om in de grondwet aan de politieke partijen althans een *acte de présence* te verlenen, die een wettelijke regeling in het vooruitzicht stelt, hoe vaag en onzeker dit ook kon zijn. De Proeve sluit zich hierin aan bij het oordeel, dat de Staatscommissie-Donner in 1958 — 'althans voor het tegenwoordige, gegeven de toestand van het Nederlandse partijwezen' — uitsprak.¹ De partijen blijven dus grondwettelijk incognito.

Nu zijn de ervaringen, die men in landen als West-Duitsland en Italië, waar een na-oorlogse grondwet de partijen heeft 'erkend', met de voorstudie voor een wettelijke regeling heeft opgedaan, inderdaad niet bemoedigend voor wie een gebaande weg bewandelen wil. Het Duitse rapport van 1957² gaf een veelzijdig en waarschuwend inzicht in de theoretische en praktische problemen, waarvoor iedere poging tot wettelijke regeling van wat een tweeslachtig voegstuk tussen de vrije maatschappij en de staatsorde blijft, onvermijdelijk komt te staan.

Daar staat tegenover, dat het 'axioma' van Arrighi, dat na de oorlog opgang maakte, nl. 'dat iedere regeringsmacht zorgvuldig geregeld moet worden'³, ook ten aanzien van de generatoren, waarin die macht voor een belangrijk deel verwekt wordt, niet geheel miskend kan worden. Het onlangs voor het constitutionele hof van Frankfurt gevoerde geding over staatsubsidies aan politieke partijen voor algemene doeleinden dan wel voor verkiezingscampagnes⁴ doet blijken, dat reeds een elemen-

¹ Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en Wettelijke Regeling der Politieke Partijen, Den Haag, 1958.

² Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt a.M., 1957.

³ Pascal Arrighi, *Le statut des partis*, Parijs, 1948; vgl. *Een Statuut voor Politieke Partijen*. Rapport van de Wiardi Beckman Stichting (Amsterdam, 1951).

⁴ Oordeel van 19 juli 1966, afgedrukt in de bijlage 'Aus Politik und Zeitgeschichte' van *Das Parlament*, 10 augustus 1966.